



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
**Bundesamt für Polizei (fedpol)**

# **Teilrevision der Waffenverordnung (Anpassung „Länderliste“ und Einreichung Strafregis- terauszug an das kantonale Waffenbüro)**

## **Erläuterungen**

**fedpol**

**Juli 2013**

## 1 Grundzüge der Revision

Die vorliegende Teilrevision der Waffenverordnung verfolgt drei Ziele:

1. Aufgrund einer Überprüfung der sog. „Länderliste“ in Artikel 12 der Waffenverordnung vom 2. Juli 2008 (WV)<sup>1</sup> ist diese dahingehend anzupassen, dass Kroatien und Montenegro von der Liste gestrichen werden.
2. In Artikel 18 Absatz 4 WV wird neu geregelt, dass eine Kopie des Strafregisterauszuges der kantonalen Meldestelle zu übermitteln ist.
3. Artikel 12 Absatz 2 WV erfährt zudem eine Anpassung an den Wortlaut der übergeordneten gesetzlichen Regelung von Artikel 7 Absatz 2 des Waffengesetzes vom 20. Juni 1997 (WG)<sup>2</sup>.

Im Rahmen dieser Teilrevision wurde gleichzeitig überprüft, ob die bisherigen Kriterien, nach denen der Bundesrat eine im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a WG „erhebliche Gefahr der missbräuchlichen Verwendung“ von Waffen, wesentlichen oder besonders konstruierten Waffenbestandteilen, Waffenzubehör, Munition und Munitionsbestandteilen annimmt, noch sachgerecht sind oder allenfalls angepasst werden müssen. Zu diesem Zweck hat das Bundesamt für Polizei (fedpol) am 6. Februar 2013 die kompetenten Vollzugsstellen bei Bund und Kantonen bzw. Partnerbehörden (NDB, EDA, BFM, BFS, SECO, Bundesanwaltschaft, KKPKS) um eine Einschätzung bezüglich der Aktualität und Begründetheit der Länderliste sowie der bisherigen Kriterien gebeten. An den bisher angewandten Kriterien (dazu hinten, Ziff. 2.2) soll festgehalten werden.

## 2 Überprüfung der Länderliste von Artikel 12 WV

### 2.1 Heutige Regelung

Gemäss Artikel 7 Absatz 1 WG kann der Bundesrat den Erwerb, den Besitz, das Anbieten, das Vermitteln und die Übertragung von Waffen, wesentlichen oder besonders konstruierten Waffenbestandteilen, Waffenzubehör, Munition und Munitionsbestandteilen sowie das Tragen von und das Schiessen mit Waffen durch Angehörige bestimmter Staaten unter folgenden Voraussetzungen verbieten:

- a. wenn eine erhebliche Gefahr der missbräuchlichen Verwendung besteht;
- b. um Beschlüssen der internationalen Gemeinschaft oder den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik Rechnung zu tragen.

---

<sup>1</sup> SR 514.541

<sup>2</sup> SR 514.54

Die Kantone können vom Verbot betroffene Staatsangehörigen, die an Jagd- oder Sportveranstaltungen teilnehmen oder Personen- und Objektschutzaufgaben wahrnehmen, ausnahmsweise den Erwerb, den Besitz, das Tragen oder das Schiessen bewilligen (Art. 7 Abs. 2 WG).

In Artikel 12 Absatz 1 WV hat der Bundesrat in Ausführung von Artikel 7 WG festgelegt, welche Staatsangehörigen unter dieses umfassende Waffenverbot fallen. Dies betrifft Angehörige folgender Staaten:

- a. Serbien;
- b. Kroatien;
- c. Bosnien und Herzegowina;
- d. Kosovo;
- e. Montenegro;
- f. Mazedonien;
- g. Türkei;
- h. Sri Lanka;
- i. Algerien;
- j. Albanien.

In Artikel 12 Absatz 2 WV werden die Voraussetzungen für die Erteilungen von Ausnahmebewilligungen durch die Kantone näher ausgeführt. Artikel 12 Absatz 2 WV ist jedoch anzupassen, damit die Regelung der Ausnahmebewilligungen auf Verordnungsstufe in vollständigem Einklang mit der übergeordneten Regelung gemäss Artikel 7 Absatz 2 WG steht (hinten, Ziff. 3).

## **2.2 Hintergrund der Länderliste und bisherige Kriterien**

### **2.2.1 Hintergrund**

#### **2.2.1.1 Bis zum Erlass des WG: Verfassungsunmittelbare Verordnungen des Bundesrates**

Vor dem Inkrafttreten des Waffengesetzes am 1. Januar 1999 hat der Bundesrat den Angehörigen gewisser Staaten den Erwerb und das Tragen von Schusswaffen mittels verfassungsunmittelbaren Polizeiverordnungen untersagt. Grundlage dafür bildeten Artikel 102 Ziffern 8<sup>3</sup> und 10<sup>4</sup> aBV. Mit dem Erlass des WG wurde eine entsprechende Kompetenz auf Gesetzesstufe verankert (Art. 7 WG) und die vom Verbot betroffenen Staatsangehörigen unter Aufhebung der bisherigen Verordnungen in Artikel 9 aVV (heute Art. 12 WV) überführt.

---

<sup>3</sup> Der Bundesrat „wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt“.

<sup>4</sup> Der Bundesrat „sorgt für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft, für Handhabung von Ruhe und Ordnung“.

Unmittelbar gestützt auf die aBV hat der Bundesrat folgende Verordnungen erlassen:

- Verordnung vom 18. Dezember 1991 über den Erwerb und das Tragen von Schusswaffen durch jugoslawische Staatsangehörige
- Verordnung vom 30. Juni 1993 über den Erwerb und das Tragen von Schusswaffen durch türkische Staatsangehörige
- Verordnung vom 3. Juni 1996 über den Erwerb und das Tragen von Schusswaffen durch srilankische Staatsangehörige
- Verordnung vom 3. März 1997 über den Erwerb und das Tragen von Schusswaffen und Munition durch algerische Staatsangehörige

Die Verordnungen hatten jeweils zum Ziel:

- a. den Handel von Schusswaffen zwischen dem Schweizerischen Staatsgebiet und dem entsprechenden Staatsgebiet zu unterbinden; und
- b. gewalttätige Handlungen zwischen Angehörigen entsprechender Staaten in der Schweiz zu verhindern.

Bezogen auf Algerien wurden zudem ausdrücklich der Erwerb und das Tragen von *Munition* untersagt.

Begründet waren die einzelnen Verordnungen wie folgt:

- Jugoslawien: Angesichts der Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien war Ende 1991 ernsthaft zu befürchten, dass es auch in der Schweiz zu politisch/ethnisch motivierten gewalttätigen Auseinandersetzungen grösseren Ausmasses zwischen Staatsangehörigen des ehemaligen Jugoslawien kommen könnte. Das generelle Verbot des Tragens und Mitführens von Schusswaffen in der Öffentlichkeit durch jugoslawische Staatsangehörige sollte in erster Linie zum Schutz der inneren Sicherheit der Eidgenossenschaft die – angesichts der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien sowie der relativ hohen Zahl von in der Schweiz lebenden Jugoslawen – erhöhte und unberechenbare Gefahr von gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen jugoslawischen Staatsangehörigen in der Schweiz vermindern (BGE 123 IV 29, E. 3b und 4c, S. 35 und 38). Gleichzeitig sollte der Handel von Schusswaffen zwischen dem Schweizerischen Staatsgebiet und dem ehemaligen Jugoslawien unterbunden werden, womit auch aussenpolitischen Interessen Rechnung getragen wurde.

- Türkei: Die entsprechende Verordnung wurde als direkte Reaktion auf die gewalttätigen Vorfälle vom 24. Juni 1993 anlässlich einer Kundgebung kurdischer Aktivisten vor der türkischen Botschaft in Bern erlassen. Die Gefahr missbräuchlichen Waffengebrauchs anlässlich weiterer möglicher gewalttätiger Auseinandersetzungen zwischen sich feindlich gesinnten Gruppierungen aus der Türkei sollte so gebannt werden.
- Sri Lanka: Die entsprechende Verordnung war eine Reaktion auf zahlreiche gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen srilankischen Staatsangehörigen in der Schweiz, welche auf den Bürgerkrieg in Sri Lanka zwischen der Regierung und der „Liberation Tigers of Tamil Eelam“ (LTTE) zurückzuführen waren.
- Algerien: Grund für die entsprechende Verordnung war die Erkenntnis, dass algerische Staatsangehörige in der Schweiz in verschiedenen Fällen systematisch und organisiert Schusswaffen und Munition erworben und in ihr Heimatland geschmuggelt haben. Es war zu befürchten, dass die Beschaffungstätigkeit von algerischen Extremisten in der Schweiz weiter zunehmen wird. Angesichts der Entwicklungen in Algerien war zudem nicht auszuschliessen, dass die gewalttätigen Auseinandersetzungen auch in der Schweiz geführt werden.

#### 2.2.1.2 Länderliste gestützt auf Artikel 7 des Waffengesetzes

Am 20. Juni 1997 wurde WG erlassen. Zu der neu in Artikel 7 WG verankerten Delegationsnorm („Verbot für Angehörige bestimmter Staaten“) hielt der Bundesrat in der Botschaft vom 24. Januar 1996 zum Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition fest<sup>5</sup>:

*„Der Kriegsausbruch in Ex-Jugoslawien hatte 1991 eine stark steigende Nachfrage nach Waffen zur Folge. Die Zunahme der Waffenkäufe durch Personen aus Ex-Jugoslawien bedeutete zum einen ein Sicherheitsrisiko in der Schweiz selbst, zum andern war zu verhindern, dass in der Schweiz gekaufte Waffen ins Kriegsgebiet transportiert und dort eingesetzt werden. Mit Bundesratsbeschluss vom 18. Dezember 1991 wurde die Verordnung über den Erwerb und das Tragen von Schusswaffen durch jugoslawische Staatsangehörige (SR 514.545) gestützt auf Artikel 102 Ziffer 8 BV erlassen. Da sich die Situation, die zum Erlass der Verordnung geführt hatte, bis 1993 kaum veränderte, wurde die Geltungsdauer der Verordnung bis zum 31. Dezember 1996 verlängert. Eine analoge Regelung für türkische Staatsangehörige wurde mit der Verordnung vom 30. Juni 1993 über den Erwerb und das Tragen von Schusswaffen durch türkische Staatsangehörige*

---

<sup>5</sup> BBI 1996 I 1053 1061

*(SR 514.544) eingeführt. Mit der Kompetenzdelegation in Artikel 7 erhält der Bundesrat das Instrument, um in Zukunft ähnlichen Situationen umgehend auf dem ordentlichen Verordnungsweg begegnen zu können.“*

In der gestützt auf das WG erlassenen Waffenverordnung vom 21. September 1998<sup>6</sup> wurden die bisher gegenüber Angehörigen bestimmter Staaten bestehenden Waffenverbote in Artikel 9 überführt. Erwähnt waren dort folgende Staaten: Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Türkei, Sri Lanka, Algerien und Albanien. Im Rahmen der Totalrevision der Waffenverordnung vom 2. Juli 2008 wurde das Verbot für Angehörige bestimmter Staaten in Artikel 12 WV überführt. Die „Länderliste“ wurde in dem Sinne angepasst, dass die Staaten Kosovo, Serbien und Montenegro anstelle der früher geltenden Staatsbezeichnung Bundesrepublik Jugoslawien einzeln erwähnt wurden. In den Erläuterungen als Beilage zum entsprechenden Bundesratsantrag zu dieser Anpassung wurde auf Folgendes hingewiesen: *„Les Etats de l'ex-Yougoslavie reconnus par la Suisse doivent continuer de figurer dans cette liste, soit la Serbie, le Kosovo et le Monténégro. Cela se justifie par le fait que de nombreux ressortissants de ces Etats résident en Suisse.“*

#### 2.2.1.3 Bisherige Kriterien

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen zeigt sich, dass der Bundesrat mit dem Verbot des Erwerbs und Tragens von Schusswaffen einerseits gewalttätige Konflikte in der Schweiz verhindern und andererseits der Gefahr begegnen wollte, dass Waffen aus der Schweiz in Konfliktgebiete gelangen. Für den Erlass einer verfassungsunmittelbaren Verordnung waren folgende Kriterien entscheidend:

- a. Die Staaten sind fortgesetzt in einem kriegerischen oder in einem kriegsähnlichen Konflikt;
- b. Es war eine signifikante Zunahme an Waffenkäufen durch Personen aus diesen Staaten feststellbar;
- c. Feuerwaffen sind illegal ins Kriegsgebiet geschafft worden;
- d. Es fanden bereits gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen den Angehörigen der gegnerischen Konfliktpartei in der Schweiz statt;
- e. Es halten sich zahlreiche Personen der Konfliktparteien in der Schweiz auf (ethno-nationalistische Diasporagemeinschaften);
- f. Es bestehen Anhaltspunkte dafür, dass schweizerische Diasporagemeinden die Konfliktparteien unterstützen.

---

<sup>6</sup> AS 1998 2549

Wie sich den Ausführungen zu Artikel 7 WG in der Botschaft vom 24. Januar 1996 zum Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition entnehmen lässt, war keine Abkehr von den bisherigen seitens des Bundesrates angewendeten Voraussetzungen und Kriterien beabsichtigt. In der Botschaft wird ausdrücklich auf die damaligen (verfassungsunmittelbaren) Verordnungen Bezug genommen und festgehalten dass, dem Bundesrat ein Instrument in die Hand gegeben werden solle, „um in Zukunft *ähnlichen Situationen* umgehend auf dem ordentlichen Verordnungsweg begegnen zu können“ (Herv. d. Verf.).<sup>7</sup> Angesprochen sind damit Situationen, in denen aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte mit der Verbringung von Waffen in ausländische Konfliktgebiete gerechnet werden muss oder in denen ernsthaft zu befürchten ist, dass es auf schweizerischem Staatsgebiet zu Auseinandersetzungen zwischen Angehörigen von Konfliktparteien kommt. Der bisherige Kriterienkatalog trägt dem Umstand Rechnung, dass die Kompetenz des Bundesrates gemäss Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a WG auf Fälle beschränkt ist, in denen eine *erhebliche Gefahr* der missbräuchlichen Verwendung von Waffen besteht.

Bisher wurde kein Staat auf die Liste gesetzt, um Beschlüssen der internationalen Gemeinschaft oder den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik Rechnung zu tragen (Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b WG).

#### 2.2.1.4 Überprüfung der Kriterien

##### 2.2.1.4.1 Begründetheit der bisher angewandten Kriterien

Bei der Bestimmung der Länderliste hat sich der Bundesrat an die gesetzliche Vorgabe von Artikel 7 WG und an die verfassungsrechtlichen Grundsätze zu halten, namentlich die Rechtsgleichheit (inkl. Diskriminierungsverbot), die Verhältnismässigkeit und das Willkürverbot. Insbesondere darf er keine sachlich nicht gerechtfertigten Differenzierungen vornehmen, durch die bestimmte Personenkategorien bevorzugt oder benachteiligt würden. Eine rechtsgleiche und willkürfreie Behandlung fordert somit sachliche und vernünftige Gründe für eine rechtliche Unterscheidung.

Die Aufnahme eines Staates in die Länderliste nach Artikel 12 WV führt indessen nicht zu einer nach Artikel 8 Absatz 2 BV unzulässigen Diskriminierung. Gemäss heutiger Lehre und Rechtsprechung ist die Staatsangehörigkeit als solche kein verpöntes Merkmal i.S.v. Artikel 8 Absatz 2 BV.<sup>8</sup> Die auf die Staatsangehörigkeit abstellende Unterscheidung zwischen Schweizern und Ausländern beurteilt sich nach dem allgemeinen Rechtsgleichheitsgebot von Artikel 8 Absatz 1

---

<sup>7</sup> BBI 1996 I 1053 1061

<sup>8</sup> WALTER KÄLIN, Grundrechte im Kulturkonflikt, Zürich 2000, S. 101-102; BERNHARD WALDMANN, Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz, Habil., Bern 2003, S. 251, 584.

BV.<sup>9</sup> Für eine rechtliche Unterscheidung muss damit ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen vorliegen.

Die Aufnahme eines Staates in die Länderliste hat ihren sachlichen Grund und ihre Berechtigung darin, dass im Ausland stattfindende Konflikte nicht zusätzlich durch in der Schweiz erworbene Waffen unterstützt werden und der Gefahr gewalttätiger Auseinandersetzung von Angehörigen verschiedener Konfliktparteien der Schweiz entgegen gewirkt wird. Das damit verfolgte Interesse an der inneren Sicherheit der Schweiz einerseits und das aussenpolitische Interesse andererseits stellen, soweit diese wegen einer „erheblichen Gefahr“ im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a WG ernsthaft betroffen sind, erhebliche und sachlich gerechtfertigte Gründe dar, Angehörigen gewisser Staaten den Erwerb und das Tragen von Waffen auf schweizerischem Hoheitsgebiet zu untersagen.

Die Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit entsprechender Verbote bildete bereits Gegenstand höchstrichterlicher Beurteilungen des Bundesgerichts (BGE 123 IV 29) sowie des liechtensteinischen Verfassungsgerichtshofes (Urteil vom 15. Mai 2012, StGH 2011/203<sup>10</sup>; Art. 12 der liechtensteinischen Waffenverordnung ist gleichlautend wie Art. 12 WV). Im Entscheid des Bundesgerichtes ging es um das Verbot gegenüber einem *Mazedonier*, im Entscheid des liechtensteinischen Verfassungsgerichtshofes um das Verbot gegenüber einem *türkischen Staatsangehörigen*. Beide Gerichte erkannten die Kriterien für ein Verbot des Erwerbs und Tragens von Waffen für sachlich hinreichend begründet.

Mit der vorgesehenen Ausnahmeregelung ist auch die Verhältnismässigkeit zwischen den privaten Interessen am Erwerb und Besitz von Waffen und dem Schutz der inneren Sicherheit des Landes und den verfolgten aussenpolitischen Interessen gewahrt.

Die bisher zur Anwendung gebrachten Voraussetzungen und Bedingungen für eine Aufnahme von Staaten auf die sog. Länderliste sind nach wie vor sachgerecht und begründet. Sie dienen dazu, ernsthaften Gefährdungen der inneren Sicherheit entgegenzutreten und aussenpolitischen Interessen Rechnung zu tragen, ohne aber zu unverhältnismässigen Beschränkungen und nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlungen zu führen. Zu überprüfen ist jedoch, ob die Kriterien erweitert oder angepasst werden müssen.

#### 2.2.1.4.2 Anpassung oder Erweiterung der Kriterien?

---

<sup>9</sup> GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar BV, Zürich 2007, Art. 8, Rz. 24.

<sup>10</sup> Abrufbar unter: <http://www.gerichtsentscheide.li/default.aspx?mode=lr&prim=0.1&value=0.104.1&id=3321&backurl=?mode=lr%26prim=0.1%26value=0.104.1>

Im Sinne der Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit des Rechts und zur Sicherstellung einer möglichst einheitlichen und rechtsgleichen Praxis ist es angezeigt, dass die vom Bundesrat angewendeten Kriterien klare Konturen aufweisen und durch ernsthafte und sachliche Gründe gerechtfertigt sind. Weiter hat der Bundesrat den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Zudem hat sich der Bundesrat bei der Länderliste an den Umfang der Delegationsnorm zu halten. Gestützt auf Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a WG kann der Bundesrat den Umgang mit Waffen durch Angehörige verbieten, „wenn eine erhebliche Gefahr der missbräuchlichen Verwendung besteht.“ Das damit dem Bundesrat eingeräumte Ermessen wird somit auf Fälle einer „*erheblichen Gefahr*“ der missbräuchlichen Verwendung beschränkt. Eine solche ist dann zu bejahen, wenn es auf schweizerischem Staatsgebiet bisher zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Angehörigen verschiedener Konfliktparteien gekommen ist oder eine signifikante Zunahme an Waffenkäufen durch Personen aus gewissen Staaten feststellbar war und Feuerwaffen illegal in ein Konfliktgebiet geschafft worden sind.

Geprüft wurde, ob das Kriterium, dass eine signifikante Zunahme an Waffenkäufen durch Personen aus gewissen Staaten feststellbar ist und Feuerwaffen illegal ins Kriegsgebiet geschafft worden sind, weniger streng gehandhabt werden müsste. Die blossе – und potentiell immer bestehende – Möglichkeit, dass Waffen unrechtmässig ins Ausland und damit auch in Konfliktgebiete gelangen, kann jedoch nicht genügen, um einen Staat auf die Länderliste zu setzen und damit ein Verbot auf sämtliche in der Schweiz lebende Angehörige eines ausländischen Staates zu erstrecken. Das Vorliegen einer „erheblichen Gefahr“ i.S.v. Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a WG liesse sich nicht begründen. Zudem würde der Ermessenspielraum des Bundesrates – entgegen den Vorgaben des Gesetzesgebers – nahezu unbegrenzt. Eine solche Ausdehnung wäre auch unverhältnismässig und sachlich nicht gerechtfertigt. So richtet sich die Aus- und die Durchfuhr, die Vermittlung an Empfänger und Empfängerinnen im Ausland und der Handel im Ausland von schweizerischem Territorium aus mit Waffen, Waffenbestandteilen, Waffenzubehör, Munition oder Munitionsbestandteilen nach der Kriegsmaterialgesetzgebung bzw. der Güterkontrollgesetzgebung (Artikel 22a WG). Die entsprechenden Gesetze enthalten das nötige Instrumentarium zur Regulierung der (legalen) Waffenausfuhr.

Des Weiteren wurde geprüft, ob als neues Kriterium zur Annahme einer erheblichen Gefahr der missbräuchlichen Verwendung von Waffen neu auch berücksichtigt werden sollte, ob Angehörige gewisser Staaten vermehrt Delikte im Zusammenhang mit Waffenmissbrauch verüben. Eine solche Regelung ist aus mehreren Gründen abzulehnen. Zunächst ist es angesichts der Entstehungsgeschichte sowie von Sinn und Zweck von Artikel 7 WG mehr als fraglich, ob der Gesetzgeber dem Bundesrat eine derart weite Kompetenz zugestehen wollte. Die Länderliste war und ist immer auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass *im Ausland* Konflikte zwischen Angehörigen verschiedener Ethnien oder Staaten ausgetragen werden. Es stand nie zur Diskussion,

davon losgelöst einer behaupteten erhöhten Gewaltbereitschaft gewisser Bevölkerungsgruppen entgegenzutreten. Wenn es fortan als irrelevant gälte, ob im Ausland politisch/ethnisch motivierten Spannungen bestehen, würde die Zulässigkeit einer Differenzierung nach Staatsangehörigen zudem nicht unerhebliche Probleme aufwerfen: Gerade die Gefahr, dass im Ausland ausgetragene Konflikte auch in der Schweiz zu gewalttätigen Auseinandersetzungen führen oder aus der Schweiz Waffen in Konfliktgebiete verbracht werden, stellt *das zentrale und sachlich gerechtfertigte* Begründungselement für ein generelles Waffenverbot gegenüber sämtlichen Angehörigen bestimmter Staaten dar. Eine weitergehende Regelung wirft erhebliche Zweifel auf, ob sie verhältnismässig und sachlich gerechtfertigt wäre. Sie würde zudem generell den Angehörigen gewisser Staaten eine erhöhte Gewaltneigung unterstellen. Dazu kommt, dass sich eine entsprechende Regelung aufgrund des heute vorhandenen Datenmaterials schwer begründen lässt. Wollte man (auch) darauf abstellen, ob Angehörige gewisser Staaten vermehrt Delikte mit Waffen verüben, wären allenfalls auch Staaten aus der EU auf die Länderliste zu setzen. Ganz grundsätzlich erscheint es zudem aussenpolitisch heikel, gewisse Staaten alleine deshalb auf die Liste zu setzen, weil deren Angehörige in der Schweiz (behaupteterweise) zu vermehrter Waffengewalt neigen. Das schliesst indessen nicht aus, dass – wie bis anhin – mitberücksichtigt wird und werden muss, ob Angehörige gewisser Staaten zu vermehrten Delikten neigen. Es ist jedoch daran festzuhalten, dass diese Auseinandersetzungen einen ethnischen/politischen Hintergrund haben.

Festzuhalten bleibt auch daran, dass sich in der Schweiz grundsätzlich zahlreiche Personen einer Konfliktpartei aufhalten müssen, damit ein Waffenverbot sachlich gerechtfertigt ist. Die Gefährdung der inneren Sicherheit eines Landes durch das Gewaltpotential ausländischer ethno-nationalistischer Gruppierungen hängt auch von der Grösse der entsprechenden Diasporagemeinschaften ab.<sup>11</sup>

## **2.3 Anpassung der Länderliste**

### **2.3.1 Einschätzung der Vollzugsstellen bzw. Partnerbehörden**

Ein Verbleib der bisherigen Staaten auf der Länderliste wurde grundsätzlich begrüsst, wobei mehrere Äusserungen dahin gingen, Kroatien von der Länderliste zu streichen. Verschiedentlich wurde angeregt, zusätzliche Staaten in die Liste aufzunehmen oder eine Aufnahme zumindest zu prüfen. Dies betrifft insbesondere Länder aus Nordafrika, dem nahen Osten aber auch aus Osteuropa.

### **2.3.2 Streichung von Kroatien**

---

<sup>11</sup> Vgl. Verfassungsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein, Urteil vom 5. Mai 2012, STGH 2011/203, E. 2.3.

Auf Kroatien trifft heute keines der oben genannten Kriterien mehr zu. Kroatien ist kein Krisen- oder Konfliktgebiet mehr und dass fortwährende gewalttätige Auseinandersetzungen stattfinden würden, ist nicht ersichtlich. Es bestehen auch keine schwerwiegenden interethnischen oder sonstige Konfliktpotenziale, die in der Schweiz mit Waffengewalt ausgetragen oder von hier aus unterstützt würden. Kroatien ist zudem seit dem 1. Juli 2013 Mitglied der Europäischen Union. Kroatien ist deshalb von der aktuellen Liste zu streichen und zukünftig den anderen EU-Mitgliedstaaten gleichzustellen.

### 2.3.3 Streichung von Montenegro

Montenegro kann heute nicht mehr als Krisen- oder Konfliktgebiet bezeichnet werden, gewalttätige Auseinandersetzungen finden nicht statt. Die politische Situation in Montenegro kann als vergleichsweise stabil bezeichnet werden. Die Beziehungen zu den Nachbarstaaten haben sich in den letzten Jahren massiv verbessert. Obwohl die montenegrinische Gesellschaft eine ausgeprägte ethnische Heterogenität aufweist, sind in den letzten Jahren kaum ethnisch motivierte Konflikte in Erscheinung getreten. Im Jahr 2006 gab es nach dem Referendum zur Unabhängig Montenegros eine kurze Zeit lang Spannungen zwischen den Ethnien, die sich aber schnell wieder gelegt haben. Es bestehen somit keine schwerwiegenden interethnischen oder sonstigen Konfliktpotenziale, die in der Schweiz mit Waffengewalt ausgetragen oder von hier aus entsprechen unterstützt würden. Die Kriterien für einen Verbleib von Montenegro auf der Länderliste sind somit nicht erfüllt und Montenegro ist von der Liste zu streichen.

### 2.3.4 Beibehaltung der übrigen Länder

Die übrigen acht Staaten (Serbien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Türkei, Sri Lanka, Algerien und Albanien) sollen vorerst weiterhin auf der Länderliste verbleiben.

In der Türkei schwelt nach wie vor der bewaffnete Konflikt mit der PKK, die Spannungen zwischen kurdischen Aktivisten und dem türkischen Staat haben sich nicht wesentlich entschärft. Es besteht weiterhin eine Gefahr, dass punktuelle, gewalttätige Aktionen gegen türkische Demonstranten, Gruppierungen, private Geschäfte und offizielle Vertretungen durchgeführt werden. Umgekehrt können aber auch Kurden Opfer türkischer Aktivisten werden. Grundsätzlich bleibt die PKK in der Lage, ihre Anhängerschaft innerhalb der kurdischen Diasporagemeinschaft je nach Entwicklung des Konflikts in der Türkei rasch und in hoher Anzahl zu mobilisieren. Kurzzeitige Lageverschärfungen, etwa durch den Eindruck steigender PKK-Opferzahlen in den Kurdengebieten, können jederzeit wieder zu einer erhöhten Gewaltbereitschaft der kurdischen Diasporagemeinschaften in Europa führen, auch in der Schweiz. Im Jahr 2012 kam es europaweit vereinzelt zu gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen türkischen und kurdi-

schen Jugendlichen.<sup>12</sup> Aus diesen Gründen hat jüngst auch der liechtensteinische Verfassungsgerichtshof das Waffenverbot gegenüber türkischen Staatsangehörigen als durch eine erhöhte und unberechenbare Gefahr von gewalttätigen Ausschreitungen gerechtfertigt erachtet.<sup>13</sup> Gemäss Ausländerstatistik BFM vom Dezember 2012 bilden die Staatsangehörigen der Türkei zudem eine der zehn grössten Diasporagemeinschaften in der Schweiz (Total: 69'569 Staatsangehörige).<sup>14</sup>

Auch in Sri Lanka ist der Konflikt vor Ort nach wie vor ungelöst. Seit der Zerschlagung der LTTE in Sri Lanka, hat sich die Sicherheitslage zwar stabilisiert. Das internationale Netzwerk vormaliger LTTE-Mitglieder bleibt aber weiterhin zumindest in Teilen bestehen, auch in der Schweiz. Die sich in der tamilischen Diaspora abzeichnenden Rivalitäten zwischen Nachfolgegruppierungen der ehemaligen LTTE um die Führungsposition könnten mittel- und langfristig gewalttätige Aktionen nach sich ziehen. Bisher zeichnet sich zudem keine Klärung der Stellung der tamilischen Bevölkerung in Sri Lanka ab. Sollte sich bei der tamilischen Minderheit der Eindruck einstellen, dass sich die wirtschaftliche und politische Situation auf absehbare Zeit nicht verbessert, könnte sich dies wieder in gewaltsamen Protesten niederschlagen und zur erneuten Unterstützung einer separatistischen, potenziell terroristischen Bewegung führen. Die grosse tamilische Diasporagemeinschaft in der Schweiz könnte sich in einem solchen Fall erneut mit der Bevölkerung und auch zu einem guten Teil mit einer neuen separatistischen Gruppierung in Sri Lanka solidarisieren.<sup>15</sup> Die Anzahl der in der Schweiz lebenden Staatsangehörigen von Sri Lanka beläuft sich per Ende Dezember 2012 auf 27'467.<sup>16</sup>

In den anderen aufgeführten Ländern bestehen ebenfalls weiterhin Konflikte und politische Fragen, welche es zu lösen gilt. So kommt es im Süden Serbiens bzw. im Norden Kosovos regelmässig zu Übergriffen von beiden Seiten. Ähnlich, wenn auch in abgeschwächter Form, verhält es sich in Mazedonien. Die dortige politische Situation muss zurzeit als instabil bezeichnet werden. Im Mai 2012 kam es zu den schwersten interethnischen Unruhen der letzten zehn Jahre. Ausgelöst wurden sie durch die Tötung von fünf slawischen Mazedoniern. Die mutmasslichen Täter gehören der albanisch-mazedonischen Ethnie an. Es wurde gemutmasst, dies sei ein Racheakt für die Tötung von zwei albanischen Jugendlichen durch einen slawisch-mazedonischen Polizisten einige Wochen zuvor. Das alltägliche Leben in Bosnien und Herzegowina scheint immer noch stark vom Krieg der 1990er-Jahre geprägt zu sein. Die Animositäten zwischen den ethnischen und konfessionellen Gruppen bieten nach wie vor den Nährboden

---

<sup>12</sup> Vgl. Lagebericht NDB 2012, S. 30 und 32; Lagebericht NDB 2013, S. 12, 39 ff.

<sup>13</sup> Verfassungsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein, Urteil vom 5. Mai 2012, StGH 2011/203, E. 2 f.

<sup>14</sup> <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/2012/auslaenderstatistik-2012-12-d.pdf>

<sup>15</sup> Vgl. Lagebericht NDB 2012, S. 30 und 32; Lagebericht NDB 2013, S. 12, 39 und 43 f.

<sup>16</sup> Bundesamt für Migration (BFM), Statistikdienst Ausländer

für interethnische Spannungen. Zu entsprechenden Konflikten kommt es insbesondere anlässlich der Gedenktage bestimmter Ereignisse aus dem Krieg.

Die Situation in Albanien muss im Kontext der interethnischen Konflikte im Kosovo bzw. in Serbien sowie derjenigen in Mazedonien betrachtet werden. Einige Personen innerhalb des albanischen politischen sowie des kriminellen Establishments haben enge Beziehungen zu staatlichen und kriminellen Strukturen in anderen Ländern Südosteuropas. Ausserdem kann die politische Situation in Albanien eher als instabil bezeichnet werden. So starben bei einer politischen Demonstration in Tirana im Januar 2011 vier Menschen durch Waffengewalt seitens der albanischen Polizei.

Zum heutigen Zeitpunkt wäre es verfrüht, Serbien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien und Albanien von der Liste zu streichen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass zahlreichen Angehörige dieser Staaten in der Schweiz leben. Gemäss Ausländerstatistik BFM vom Dezember 2012 zählen Serbien (94'851 Staatsangehörige) Kosovo (79'437 Staatsangehörige), und Mazedonien (61'631 Staatsangehörige) zu den zehn Ländern mit der grössten Diaspora in der Schweiz.<sup>17</sup> Auch leben zahlreiche Staatsangehörige von Bosnien und Herzegowina in der Schweiz (per Ende Dezember 2012 waren es 32'912 Personen), bezogen auf Albanien sind es immerhin 1'132 Personen.<sup>18</sup>

Algerien kann zwar heute nicht mehr als eigentliches Bürgerkriegsgebiet bezeichnet werden, doch die Sicherheitslage gilt als chronisch instabil und es besteht die Gefahr von Terroranschlägen. Die Diaspora-Gemeinschaft beläuft sich per Ende Dezember 2012 zudem auf die keineswegs unerhebliche Anzahl von 4'130 Personen<sup>19</sup>. Aus diesen Gründen soll Algerien auf der Länderliste belassen werden.

### 2.3.5 Keine Aufnahme zusätzlicher Länder

Auf die Aufnahme zusätzlicher Länder ist zu verzichten. Zwar müssen auch Länder Nordafrikas sowie Länder wie Irak, Somalia, Syrien oder Afghanistan als Krisen- oder Konfliktgebiete bezeichnet werden. Auch in Eritrea bestehen voraussichtlich langjährige Spannungen zwischen regimetreuen und regimefeindlichen Kräften.

Zum jetzigen Zeitpunkt bestehen jedoch keine Hinweise auf in der Schweiz mittels Waffen ausgetragene Konflikte, welche eine Aufnahme in die Länderliste rechtfertigen würden. Eine gewis-

---

<sup>17</sup> Siehe <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/2012/auslaenderstatistik-2012-12-d.pdf>

<sup>18</sup> <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/aktuelle/ausnach-staat/ts8-bevoelkerung-staat-2012-12-d.pdf>

<sup>19</sup> Bundesamt für Migration (BFM), Statistikdienst Ausländer

se Gefahr ethnischer Auseinandersetzungen besteht allerdings in Asylunterkünften. Aufgrund der Regelung von Artikel 9a WG ist es für Asylbewerber jedoch faktisch ohnehin bereits mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, legal an Waffen zu gelangen. Zum einen benötigen ausländische Staatsangehörige ohne Niederlassungsbewilligung für *jeden* Erwerb einer Waffe oder eines wesentlichen Waffenbestandteils einen Waffenerwerbsschein nach Artikel 8 WG (Art. 21 Abs. 1 WV). Zum anderen haben sie der zuständigen kantonalen Behörde zusätzlich eine amtliche Bestätigung ihres Heimatstaates vorzulegen, wonach sie dort zum Erwerb der Waffe oder des wesentlichen Waffenbestandteils berechtigt sind (Art. 9a Abs. 1bis WG).

Ebenfalls bestehen keine Hinweise darauf, dass Angehörige entsprechender Staaten vermehrt Waffen in der Schweiz gekauft und ins Ausland verbracht haben.

Mangels Vorliegen einer erheblichen Gefahr der missbräuchlichen Verwendung von Waffen, Waffenbestandteilen usw. im Sinne von Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a WG ist auf die Aufnahme zusätzlicher Staaten in die Länderliste zum heutigen Zeitpunkt zu verzichten.

### **3 Erläuterung der einzelnen Bestimmungen**

#### ***Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe b***

Kroatien erfüllt die Voraussetzungen für einen Verbleib auf der Länderliste nicht mehr und wird deshalb aus Artikel 12 Absatz 1 WV gestrichen (vorne, Ziff. 2.3.2).

#### ***Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe e***

Montenegro erfüllt die Voraussetzungen für einen Verbleib auf der Länderliste nicht mehr und wird deshalb aus Artikel 12 Absatz 1 WV gestrichen (vorne, Ziff. 2.3.3).

#### ***Artikel 12 Absatz 2***

Anpassungsbedarf besteht auch bei Absatz 2. Der erste Satz wiederholt mit zwei Ausnahmen lediglich den Wortlaut von Artikel 7 Absatz 2 WG. Die erste Ausnahme ist bloss redaktioneller Natur, denn der im Gesetz verwendete Begriff „Kantone“ wird lediglich durch „zuständige kantonale Behörde“ ersetzt. Bei der zweiten Ausnahme handelt es sich um die Verwendung des Ausdrucks „insbesondere“. Artikel 7 Absatz 2 WG regelt abschliessend, in welchen Fällen die kantonale Behörde Personen nach Absatz 1 eine Ausnahmegewilligung erteilen darf. Mit der Verwendung des Ausdrucks „insbesondere“ im Verordnungstext, wird die vom Gesetzgeber nur für bestimmte Fälle vorgesehene Möglichkeit einer Ausnahmegewilligung für weitere Fälle ermöglicht, was nicht in Einklang mit Artikel 7 Absatz 2 WG steht. Im Rahmen der vorliegenden Teilrevision ist deshalb die rechtlich angezeigte Korrektur vorzunehmen, indem der erste Satz ersatzlos gestrichen und der zweite Satz durch folgenden ersetzt wird:

“Die zuständige kantonale Behörde hat die Ausnahmegewilligung nach Artikel 7 Absatz 2 WG zu befristen und kann sie mit Auflagen verbinden. Vorbehalten bleibt Artikel 49“.

#### **Artikel 18 Absatz 4**

Nach der heutigen Regelung ist der Erwerb von sogenannten „meldepflichtige Waffen“ und deren wesentliche Bestandteile nach Artikel 10 WG von der Waffenerwerbsscheinpflicht befreit. Die Waffe oder der wesentliche Waffenbestandteil darf nur übertragen werden, wenn die übertragende Person nach den Umständen annehmen darf, dass dem Erwerb kein Hinderungsgrund nach Artikel 8 Absatz 2 WG entgegensteht (Art. 10a Abs. 2 WG und Art. 18 Abs. 1 WV). Muss die übertragende Person aber daran zweifeln, dass die Voraussetzungen für die Übertragung erfüllt sind, ist sie gestützt auf Artikel 18 Absatz 3 WV verpflichtet, vorgängig einen Auszug aus dem schweizerischen Strafregister erhältlich zu machen. Dies ist dann der Fall, wenn die erwerbende Person kein Familiengenosse oder Angehöriger ist oder für die Waffe keinen Waffenerwerbsschein vorlegt, der ihm oder ihr vor weniger als zwei Jahren ausgestellt wurde. Nach der heutigen Regelung muss dieser Auszug aus dem Strafregister zwar zusammen mit dem schriftlichen Vertrag aufbewahrt (Artikel 18 Absatz 4 WV), jedoch nicht dem kantonalen Waffenbüro übermittelt werden.

An der Regelung, wonach die übertragende Person in den vorgenannten Fällen von der erwerbenden Person einen Strafregisterauszug verlangen muss, ist festzuhalten. Allerdings kann nur beschränkt davon ausgegangen werden, dass eine Person ohne entsprechende Kenntnisse überhaupt beurteilen kann, ob die Einträge im Strafregisterauszug Hinderungsgründe nach Artikel 8 Absatz 2 WG darstellen und somit gestützt darauf keine Waffe oder wesentlicher Bestandteil erworben werden darf. Aber auch die Möglichkeiten des kantonalen Waffenbüros, das Vorliegen von Hinderungsgründen zu prüfen, sind beschränkt: Innerhalb von 30 Tagen nach Vertragsabschluss ist dem kantonalen Waffenbüro eine Kopie des Vertrags zuzustellen (Artikel 11 Absatz 3 WG). Im Nachgang zur Meldung solcher „meldepflichtiger Waffen“ prüft das kantonale Waffenbüro, ob die Voraussetzungen für den Waffenerwerb bei der betroffenen Person erfüllt sind. Dies tut sie insbesondere, indem sie das kantonale polizeiliche Informationssystem konsultiert. Dieses System enthält aber nur kantonale Einträge. Derzeit besitzen die kantonalen Waffenbüros keinen Online-Zugriff auf das Strafregister-Informationssystem VOSTRA – ein solcher ist erst in Artikel 49a Buchstabe a des Vorentwurfs zum Strafregistergesetz vom 31. Oktober 2012 vorgesehen. Entsprechend können sie heute nicht prüfen, ob die Person darin verzeichnet ist. Um diesen Mangel – jedenfalls vorläufig bis zum Inkrafttreten einer entsprechenden Regelung in einem neuem Strafregistergesetz – zu beseitigen, soll der Strafregisterauszug, der in der Regel ja sowieso einzuholen ist, den kantonalen Waffenbüros als zusätzliches Mittel dienen, das Bestehens allfälliger Hinderungsgründe nach Artikel 8 Absatz 2 WG

abzuklären. Neu wird deshalb in Artikel 18 Absatz 4 WV festgehalten, dass auch eine Kopie des Strafregisterauszuges der kantonalen Meldestelle zuzustellen ist.

Muss dem kantonalen Waffenbüro neu auch der Strafregisterauszug übermittelt werden, werden auch die Sorgfaltspflichten nach Artikel 10a WG besser beachtet werden bzw. besser zum Tragen kommen. Es wird das Risiko vermindert, dass Waffen und wesentliche Waffenbestandteile ohne vorgängige Einholung eines Strafregisterauszuges – und damit allenfalls trotz Vorliegen eines Hinderungsgrundes nach Artikel 8 Absatz 2 WG – übertragen werden.

Die Ergänzung von Artikel 18 Absatz 4 WV ist ein geeignetes und verhältnismässiges Mittel, um Missbräuche im Umgang mit Waffen zu bekämpfen.